

Kantonale Volksabstimmung vom 26. November 2017

Erläuterungen des Regierungsrats

Nachtrag zur Verfassung des Kantons Obwalden (Kantonsverfassung)

| | | |
|---------------------------|--------|---------|
| Informationen zur Vorlage | Seiten | 3 - 13 |
| Abstimmungsvorlage | Seiten | 14 - 15 |



Kanton
Obwalden

Abstimmungsvorlage

Nachtrag zur Verfassung des Kantons Obwalden (Kantonsverfassung)

Der Nachtrag zur Kantonsverfassung unterliegt der obligatorischen Volksabstimmung.

Abstimmungsfrage

Die Abstimmungsfrage lautet:

Wollen Sie den Nachtrag zur Verfassung des Kantons Obwalden (Kantonsverfassung) annehmen?

Abstimmungsempfehlung

Regierungsrat und Kantonsrat empfehlen, den Nachtrag zur Kantonsverfassung anzunehmen.

Der Kantonsrat hat am 31. Mai 2017 dem Nachtrag zur Kantonsverfassung mit 41 Stimmen gegen 9 Stimmen (bei 2 Enthaltungen) zugestimmt.

Das Wichtigste in Kürze

Die Bundesversammlung hat am 20. Juni 2014 ein neues Bürgerrechtsgesetz beschlossen. In der Folge hat der Bundesrat am 17. Juni 2016 eine dazugehörige Verordnung erlassen. Beide Erlasse treten auf den 1. Januar 2018 in Kraft.

Neues Bundesrecht

Das neue Bundesrecht stellt höhere Anforderungen an die einbürgerungswilligen Personen. Ein Ziel des Bundes ist es, dass nur noch gut integrierte ausländische Personen eingebürgert werden.

Höhere Anforderungen an einbürgerungswillige Personen

Das neue Bundesrecht erfordert auch Anpassungen des kantonalen Rechts. Zwar entsprechen das kantonale Recht und die kantonale Praxis im Wesentlichen bereits heute dem neuen Bundesrecht. Trotzdem ist eine punktuelle Anpassung notwendig.

Punktuelle Anpassungsbedarf

Die kantonalen Anpassungen betreffen vor allem den Ablauf und die Organisation des Einbürgerungsverfahrens. Das kantonale Verfahren muss so geändert werden, dass nicht mehr der Kantonsrat, sondern der Bund den letzten massgebenden Einbürgerungsentscheid fällen kann.

Bund als letzte Entscheidungsinstanz

In diesem Zusammenhang hat der Kantonsrat im Bürgerrechtsgesetz eine Anpassung der kantonalen und kommunalen Zuständigkeiten beschlossen.

Neue Zuständigkeiten

Auf kantonomer Ebene soll nicht mehr der Kantonsrat, sondern eine von ihm gewählte kantonale Kommission die Einbürgerungsentscheide fällen.

Kantonale Einbürgerungskommission

Auf Gemeindeebene ändert das Verfahren nicht. Die Gemeinden erhalten aber die Möglichkeit, in der Gemeindeordnung anstelle der Gemeindeversammlung eine Einbürgerungskommission oder den Gemeinderat einzusetzen, um über die Einbürgerungsgesuche zu entscheiden.

Keine Änderung des Verfahrens auf Gemeindeebene

Die neuen Zuständigkeiten im Bürgerrechtsgesetz bedürfen einer Anpassung der Kantonsverfassung, damit sie zusammen mit dem Bundesrecht in Kraft treten können.

Anpassung der
Kantonsverfassung
nötig

Die Vorlage im Einzelnen

1. Ausgangslage

Das schweizerische Bürgerrechtssystem

Das schweizerische Bürgerrechtssystem ist dreistufig, entsprechend dem föderalistischen Staatsaufbau der Eidgenossenschaft. Alle Schweizerinnen und Schweizer besitzen daher drei Bürgerrechte.

Dreistufigkeit

Bund, Kanton und Gemeinden behandeln unabhängig voneinander die eingereichten Einbürgerungsgesuche.

Heute entscheidet zuerst das zuständige Bundesamt über das Gesuch. Danach gibt die Gemeindeversammlung die Zusage ab. Schliesslich erteilt der Kantonsrat das kantonale Bürgerrecht und schliesst damit das dreistufige Schweizer Bürgerrecht ab.

Verfahrensstufen



Neue eidgenössische Bürgerrechtsgesetzgebung

Das neue eidgenössische Bürgerrechtsgesetz vom 20. Juni 2014 und die dazugehörige Verordnung über das Schweizer Bürgerrecht vom 17. Juni 2016 treten auf den 1. Januar 2018 in Kraft.

Inkrafttreten des neuen Rechts

Die wichtigsten Änderungen in Bezug auf die Einbürgerung ausländischer Personen sind folgende:

Wichtigste Änderungen

- Die Mindestaufenthaltsdauer in der Schweiz beträgt 10 Jahre.
- Die gesuchstellenden Personen müssen im Besitz der Niederlassungsbewilligung (C-Bewilligung) sein.
- Die gesuchstellenden Personen müssen erfolgreich integriert sein.
- Der Ablauf des Einbürgerungsverfahrens wird neu durch das Bundesrecht bestimmt; faktisch letzte Instanz ist das zuständige Bundesamt.
- Die Einbürgerungsbehörden der Schweiz stellen untereinander die für die Gesuchsabklärung benötigten Daten zur Verfügung.

Das neue Bundesrecht stellt höhere Anforderungen an die einbürgerungswilligen Personen. Ziel des Bundes ist es unter anderem, dass nur noch gut integrierte ausländische Personen das Bürgerrecht erhalten.

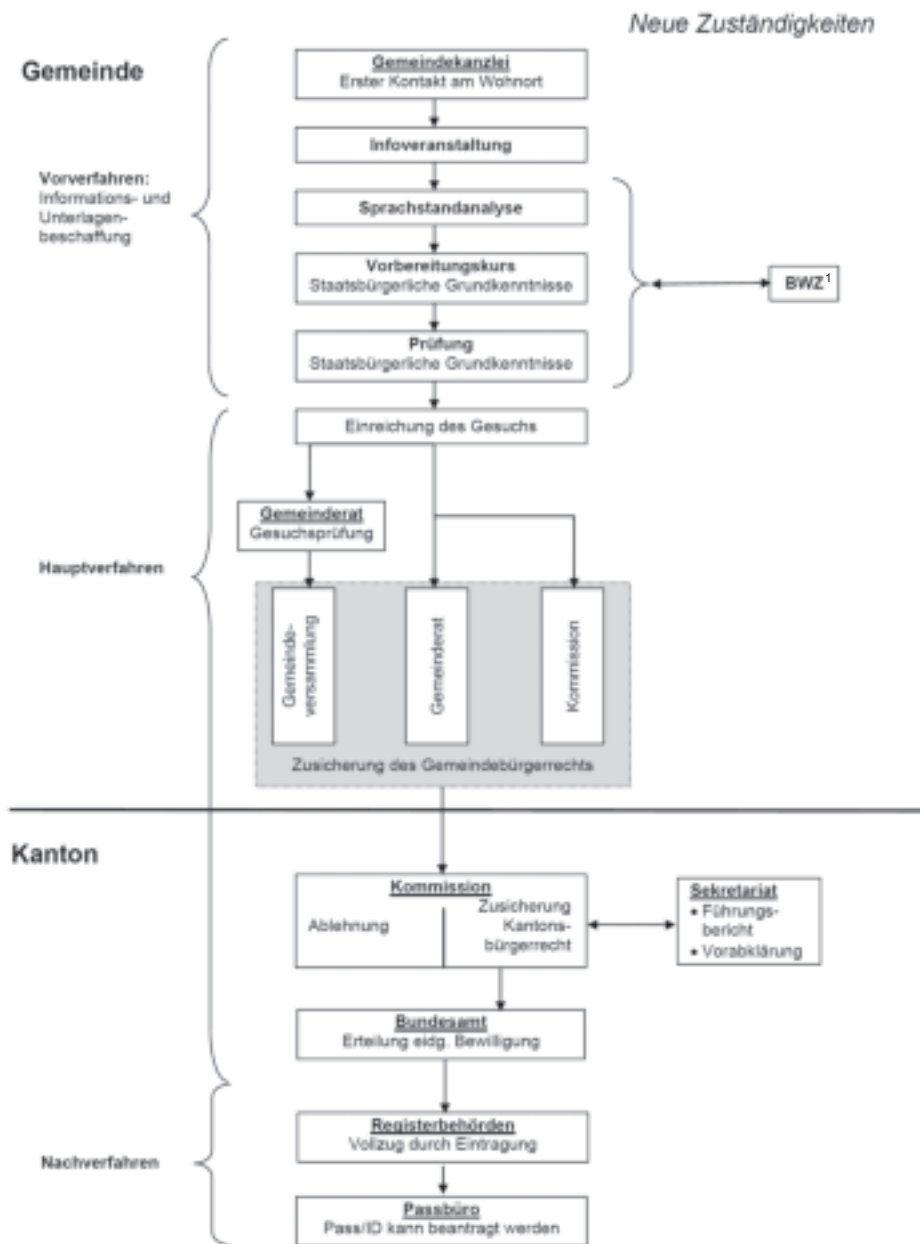
Grundzüge der kantonalen Revision

Das kantonale Recht entspricht im Wesentlichen bereits dem neuen Bundesrecht. Trotzdem waren punktuell Anpassungen der Bürgerrechtsgesetzgebung notwendig, damit das kantonale Recht mit dem Bundesrecht übereinstimmt und wirksam funktionieren kann.

Geltendes Recht

Die kantonale Revision erfolgte grundsätzlich durch den Nachtrag zum Bürgerrechtsgesetz vom 31. Mai 2017. Der Kantonsrat hat dem Nachtrag mit 39 Stimmen gegen 9 Stimmen (bei 4 Enthaltungen) zugestimmt. Das Referendum wurde nicht ergriffen.

Anzupassen waren vor allem der Verfahrensablauf und die Behördenorganisation. Das kantonale Verfahren musste so geändert werden, dass nicht mehr der Kantonsrat, sondern das zuständige Bundesamt den letzten massgebenden Einbürgerungsentscheid fällen kann. Als Vorinstanz des Bundesamts soll auf kantonaler Ebene nicht mehr der Kantonsrat, sondern eine kantonale Kommission alle Einbürgerungsentscheide fällen. Auf kommunaler Ebene wurde den Gemeinden die Möglichkeit eingeräumt, in der Gemeindeordnung zu bestimmen, ob anstelle der Gemeindeversammlung eine Einbürgerungskommission oder der Gemeinderat über die Einbürgerungsgesuche entscheiden soll. Wird nichts dergleichen bestimmt, entscheidet weiterhin die Gemeindeversammlung.



¹⁾ Berufs- und Weiterbildungszentrum

Weiter mussten zwei vom Bund aufgestellte Einbürgerungsvoraussetzungen genauer umschrieben werden: Einerseits wurde bestimmt, dass die Sprachkompetenz, welche von der einbürgerungswilligen Person gefordert wird, in der Amtssprache des Kantons Obwalden nachzuweisen ist, nämlich in Deutsch. Denn die Sprache ist der Schlüssel zur Integration. Andererseits wurde festgelegt, dass wo das Bundesrecht vom „Vertrautsein mit den schweizerischen Lebensverhältnissen“ spricht, die einbürgerungswillige Person auch mit den Lebensverhältnissen im Kanton Obwalden und in der Wohnsitzgemeinde vertraut sein muss.

Schliesslich wurde die Praxis des Kantons Obwalden, die heute in den verschiedensten Grundlagen festgehalten ist, wo notwendig, in die ordentliche kantonale Gesetzgebung überführt.

Die Anpassungen im kantonalen Recht an die neue Bürgerrechtsgesetzgebung des Bundes entsprechen im schweizweiten Vergleich den Anpassungen der anderen Kantone.

In der vorliegenden Abstimmung geht es nun um den Nachvollzug der kantonalen Revision in der Kantonsverfassung, konkret um die angepassten Regelungen im Bereich der Behördenorganisation.

Nachvollzug in der
Kantonsverfassung

Der Kantonsrat hat dem Nachtrag zur Kantonsverfassung mit grosser Mehrheit zugestimmt, nämlich mit 41 Stimmen gegen 9 Stimmen (bei 2 Enthaltungen).

2. Anpassungen der Kantonsverfassung

Anpassung der kantonalen Behördenorganisation

Das neue Bundesrecht bewirkt, dass der Ablauf des kantonalen Einbürgerungsverfahrens anzupassen ist. Damit ist automatisch auch die betreffende kantonale und kommunale Behördenorganisation in Frage gestellt. Ziel der kantonalen Revision ist es, im Einbürgerungsverfahren wirksame und mit dem Bundesrecht übereinstimmende Zuständigkeiten zu haben.

Revisionsziel

Die Einbürgerungen werden in der Schweiz seit fast 15 Jahren als Verwaltungsakt behandelt.

Einbürgerung als
Verwaltungsakt

In den letzten zehn Jahren wurde dieser Verwaltungsakt auf eidgenössischer Ebene wie auch in vielen Kantonen den Exekutivorganen oder der Verwaltung übertragen. Auch auf kommunaler Ebene wurde schweizweit die Einbürgerung immer mehr den Exekutivorganen übertragen oder den Gemeinden eine entsprechende Freiheit betreffend Wahl des Einbürgerungsorgans belassen.

Laut dem Bericht der eidgenössischen Kommission für Migrationsfragen ist die Einbürgerung in 16 Kantonen der Regierung oder der Verwaltung zugewiesen. Das gleiche Bild lässt sich nach diesem Bericht auch auf Gemeindeebene finden.

Der Bericht stammt aus dem Jahre 2011. Die Zahl der Kantone und Gemeinden, die den Verwaltungsakt der Einbürgerungen den Exekutivorganen oder der Verwaltung übertragen haben, hat seither nochmals zugenommen.

Neue kantonale Einbürgerungskommission

Der Nachtrag zum Bürgerrechtsgesetz sieht vor, dass auf kantonaler Ebene nicht mehr der Kantonsrat, sondern eine unabhängige kantonale Kommission alle Bürgerrechtsentscheide fällt. Organisatorisch wäre die Kommission bei der kantonalen Verwaltung angegliedert.

Kommissionsmodell

Der ehemals politische Einbürgerungsentscheid des Kantonsrats ist heute ein Verwaltungsakt. Der Kantonsrat ist in erster Linie die gesetzgebende Behörde, ein politisches Entscheidungsorgan. Ihm ist der Erlass von Verwaltungsakten eher fremd. Daher erscheint der Kantonsrat nicht mehr als das geeignete Organ, um über die Einbürgerung zu entscheiden.

Kommission ist
geeigneter

Mit der Einsetzung einer Fachkommission kann die gewünschte Entpolitisierung und Versachlichung des Verwaltungsakts er-

reicht werden. Dass damit ein Verlust der demokratischen Legitimation und der Kontrolle durch das Volk bzw. die Volksvertreter einhergeht, ist nicht zu befürchten. Denn die Wahl der Mitglieder und die Aufsicht über die Kommission wird nach wie vor durch den Kantonsrat wahrgenommen.

Eine Fachkommission kann überdies im komplexen Verfahrensablauf des Bundes besser funktionieren, da sie flexibel und rasch zu reagieren vermag. Zudem ermöglicht die Einsetzung einer Fachkommission auch den „Abbau von Bürokratie“ im Einbürgerungsverfahren, da die Kommission alle Aufgaben übernimmt, die heute vom zuständigen Departement, vom Regierungsrat, von der Rechtspflegekommission und vom Kantonsrat wahrgenommen werden.

Die Einsetzung einer kantonalen Einbürgerungskommission bedingt, dass in der Kantonsverfassung die Zuständigkeiten von Kantonsrat und Regierungsrat im Einbürgerungsverfahren aufgehoben werden.

Zuständigkeiten in der Kantonsverfassung anpassen

Wahlmöglichkeit der Gemeinden

Schliesslich räumt der Nachtrag zum Bürgerrechtsgesetz den Gemeinden die Möglichkeit ein, in der Gemeindeordnung zu bestimmen, ob anstelle der Gemeindeversammlung eine Einbürgerungskommission oder der Gemeinderat über die Einbürgerungsgesuche entscheiden soll.

Gemeindeversammlung, Einbürgerungskommission oder Gemeinderat

Der Entscheid hierüber liegt bei den einzelnen Gemeinden. Sie können das nach Massgabe ihrer Organisation, ihrer politischen Kultur oder Rechtsgrundlage für sie effizienteste und effektivste Organ wählen. Wird die Gemeindeordnung nicht angepasst, bleibt die Gemeindeversammlung das zuständige Einbürgerungsorgan.

Für die Einräumung der Wahlmöglichkeit gelten ähnliche Überlegungen wie beim Kantonsrat. Der ehemals politische Einbürgerungsentscheid der Gemeindeversammlung ist heute ein Verwaltungsakt. Die Gemeindeversammlung als politisches

Analoge Überlegungen wie beim Kanton

Organ tut sich oftmals schwer mit der Durchführung eines rechtsstaatlich korrekten Einbürgerungsverfahrens. Die Wahrscheinlichkeit, dass formale oder inhaltliche Fehler passieren und dadurch Einbürgerungsentscheide anfechtbar werden, ist relativ hoch.

Praktisch alle Gemeinden sind im Vernehmlassungsverfahren daher zur Auffassung gelangt, dass die Gemeindeversammlung nur noch bedingt geeignet sei, einen Einbürgerungsentscheid zu treffen und daher die Möglichkeit geschaffen werden müsse, die Zuständigkeit für die Einbürgerung einem anderen Organ zu übertragen.

Die Einführung einer Wahlmöglichkeit für die Gemeinden bedingt, dass in der Kantonsverfassung die Zuständigkeit für die Einbürgerung ausländischer Personen über die Gemeindeversammlung hinaus auf den Gemeinderat und eine Einbürgerungskommission erweitert wird.

Zuständigkeiten in der Kantonsverfassung anpassen

In der Kantonsverfassung ist die Einbürgerung aus historischen Gründen unter dem Abschnitt über die Bürgergemeinden geregelt. Denn die Einbürgerung war schon immer eine Aufgabe der Bürgergemeinden. Mit Ausnahme der Bürgergemeinde Engelberg haben allerdings alle Bürgergemeinden auf ihre Rechtspersönlichkeit verzichtet und der jeweiligen Einwohnergemeinde diese Aufgabe übertragen. Obwohl die Anpassungen unter dem Abschnitt über die Bürgergemeinden erfolgen, gelten sie natürlich auch für die Einwohnergemeinden.

Abschliessende Bemerkungen

Die neue Bürgerrechtsgesetzgebung des Bundes wurde mit dem Nachtrag zum Bürgerrechtsgesetz auf kantonaler Ebene umgesetzt. Mit dem Nachtrag zur Kantonsverfassung wird die überarbeitete Behördenorganisation, die eine Folge des neuen Verfahrensablaufs ist, auf Verfassungsstufe nachgeführt.

Die angepasste Behördenorganisation entspricht der schweizweiten Entwicklung im Bürgerrecht. Mit ihr werden effiziente Zuständigkeiten in Übereinstimmung mit dem Bundesrecht geschaffen. Ebenso wird den Gemeinden die Autonomie eingeräumt, die Zuständigkeit für die Einbürgerung ausländischer Personen dem am geeignetsten erscheinenden Organ zu übertragen.

Abstimmungsvorlage

Verfassung des Kantons Obwalden (Kantonsverfassung)

Nachtrag vom ...

Das Volk des Kantons Obwalden,

gestützt auf Artikel 110 der Kantonsverfassung vom 19. Mai 1968²⁾,

beschliesst:

I.

Der Erlass GDB 101.0 (Verfassung des Kantons Obwalden [Kantonsverfassung] vom 19. Mai 1968) (Stand 1. Januar 2011) wird wie folgt geändert:

Art. 70 Abs. 1

¹ In die Zuständigkeit des Kantonsrates fallen sodann:

11. *Aufgehoben*

Art. 76 Abs. 2

² Er ist namentlich befugt:

11. *Aufgehoben*

Art. 98 Abs. 1a (neu), Abs. 1b (neu)

^{1a} Die Bürgergemeindeversammlung kann in der Gemeindeordnung die Zuständigkeit für die Aufnahme von Ausländern ins Gemeindebürgerrecht dem Bürgergemeinderat oder einer Einbürgerungskommission übertragen.

²⁾ GDB 101.0

^{1b} Überträgt sie diese Befugnis einer Einbürgerungskommission, kann sie dieser in der Gemeindeordnung auch die Zuständigkeit für die Aufnahme von Schweizern ins Gemeindebürgerrecht zuweisen.

II.

Keine Fremdänderungen.

III.

Keine Fremdaufhebungen.

IV.

Der Regierungsrat bestimmt, wann dieser Nachtrag in Kraft tritt. Er steht unter dem Vorbehalt des Inkrafttretens des Nachtrags zum Gesetz über den Erwerb und den Verlust des Kantons- und Gemeindebürgerrechts (Bürgerrechtsgesetz) vom 31. Mai 2017.

Sarnen, ...

Im Namen des Volkes

Landammann:

Landschreiber:

Empfehlung an die Stimmberechtigten

Regierungsrat und Kantonsrat empfehlen den Stimmberechtigten, am 26. November 2017 wie folgt zu stimmen:

JA zum Nachtrag zur Verfassung des Kantons Obwalden (Kantonsverfassung)

Redaktionsschluss: 5. September 2017

Weitere Informationen unter: www.ow.ch

Herausgegeben von der Staatskanzlei Obwalden